بحـــث فرعي

تقييم سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر في عينة من الدول العربية

د. علي عبد القادر علي

(سبتمبر 2003)

الملخص

تُعنى الورقة بإقتراح إطار تحليلي لتقييم سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر في عينة من الدول العربية التي تتوفر لها المعلومات الملائمة، حيث يعتمد الإطار التحليلي مؤشرات الفقر المعروفة كأساس للتقييم. وتستعرض الورقة أهم التوجهات الحديثة في صياغة سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر بالإضافة إلى أحدث النتائج في تقييم كفاءة الشبكات العربية للضمان الإجتماعي. ولاحظت الورقة أن الدول العربية تحت الدراسة (الأردن وتونس والجزائر ومصر والمغرب وموريتانيا) قد إتبعت مقاربة توسيع شبكات الضمان الإجتماعي كإستراتيجية للإقلال من الفقر في إطار برامج الإصلاح الإقتصادي التي تبنتها منذ مطلع ثمانينات القرن الماضي. وأوضحت الورقة أن النتائج الدولية حول تطور الفقر مع الزمن تشير إلى إزدياد تفشي وعمق الفقر في كل من الأردن والجزائر ومصر، (والتي تمثل 70% من إجمالي سكان العينة)، وأن هذه الإتجاهات الزمنية لزيادة الفقر يمكن فهمها على أساس أن عمل شبكات الضمان الإجتماعي قد تحيد نتيجة لإنهيار النمو الإقتصادي في هذه الدول.

تقييم سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر في عينة من الدول العربية

د. علي عبد القادر علي

أولاً: المقدمة:

كما هو معروف فقد إكتسب تحليل ظاهرة الفقر، خصوصاً في الدول النامية، أهمية متجددة منذ بداية عقد التسعينات من القرن الماضي وذلك في ظل النتائج المخيبة للتوقعات جراء تطبيق برامج الإصلاح الإقتصادي في عدد كبير من الدول النامية. هذا وقد توجت هذه الأهمية المتجددة لتحليل ظاهرة الفقر في صياغة "الأهداف الإنمائية للألفية" بواسطة الأمم المتحدة في سبتمبر 2000. وحسب تقرير الأمم المتحدة (10:2002) "تعبر الأهداف الإنمائية الواردة في إعلان الألفية عن عزم القادة السياسيين في العالم على تخليص بني الإنسان، رجالاً ونساءً وأطفالاً، من ظروف الفقر المدقع المهينة واللا إنسانية وجعل الحق في التنمية حقيقة واقعة لكل إنسان وتخليص البشرية قاطبة من الفاقة".

يتمثل الهدف الرئيسي الأول، الغاية الأولي، من الأهداف الإنمائية للألفية في القضاء على الفقر المدقع والجوع وقد حدد هدفان فرعيان تحت هذه الغاية. تمثل الهدف الفرعي الأول في الإقلال إلى النصف من نسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع بحلول عام 2015 حيث عرف الفقر المدقع بأنه العيش بمستوى إنفاق إستهلاكي يقل عن 1.08 دولار للفرد في اليوم بالمكافئ الشرائي للدولار لعام 1985. وعلى أساس هذا الوفاق الدولي أعتبر الإقلال من الفقر مجدداً الهدف المحوري لعملية التنمية في الدول النامية وتم مراجعة عدد كبير من القناعات التي كانت سائدة حول التنمية منذ بداية الثمانينات وحتى منتصف التسعينات من القرن الماضي عبر عنها بواسطة إعادة صياغة رؤى العديد من المؤسسات الدولية والإقليمية حول الأدوار المناطة بها وحول طبيعة السياسات والإستراتيجيات التنموية الملائمة لتحقيق التنمية في الدول النامية.[1]

في إطار عملية مراجعة القناعات التي كانت سائدة حول السياسات الإقتصادية (التي كان يوصى بها تحت برامج الإصلاح الإقتصادي) توصلت سلسلة من دراسات الحالات القطرية التي قام بها البنك الدولي إلى أن الفقراء هم الذين يتحملون العبء الأكبر للتخفيضات في الإنفاق الحكومي التي تنطوي عليه مثل هذه السياسات، (أنظر رفاليون (21:2002)). وترتب على هذه النتائج إعادة النظر في الإستراتيجيات التي من شأنها توفير حماية خاصة للفقراء من خلال شبكات للضمان الإجتماعي تتصف بالتلقائية في عملها.

---

[1] على سبيل المثال دشن صندوق النقد الدولي "تسهيل النمو والحد من الفقر" ليحل محل "التسهيل التمويلي المعزز للتصحيح الهيكلي" في نوفمبر 1999 (أنظر أحمد وبردنكامب (2000)). كذلك يوضح البنك الدولي على موقعه على أن رسالته الأساسية تتمثل في "حلمنا هو تحقيق عالم خال من الفقر: مكافحة الفقر برغبته قوية وكفاءة مهنية لتحقيق نتائج دائمة".

وكما هو معروف فقد قامت العديد من الدول النامية بُعيد إستقلالها بإنشاء مثل هذه الشبكات وذلك في إطار إستراتيجياتها للإقلال من الفقر، كل حسب مرحلتها التنموية وتاريخها وعاداتها وتقاليدها. ولم تكن الدول العربية إستثناءاً في هذا المجال. هذا وقد تم تقييم مثل هذه الشبكات من وجهة نظر الكفاءة الإقتصادية والكفاءة التوزيعية. وبعد، تهتم هذه الورقة بإقتراح إطار تحليلي لتقييم سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر في عينة من الدول العربية التي تتوفر لها المعلومات الملائمة. في القسم الثاني من الورقة نستعرض الإطار التحليلي المقترح حيث إعتمدنا مؤشرات الفقر المعروفة كأساس للتقييم. ويتناول القسم الثالث أهم التوجهات الحديثة في صياغة سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر بينما يختص القسم الرابع بإستعراض أحدث النتائج في تقييم كفاءة الشبكات العربية للضمان الإجتماعي. في القسم الخامس تقوم الورقة بتطبيق الإطار المقترح لعينة من الدول العربية التي تتوفر لها معلومات حول توزيع الإنفاق ونتائج حول تطور الفقر مع الزمن. ويتقدم القسم السادس ببعض الملاحظات الختامية.

ثانياً: سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر: إطار تحليلي:

كما هو معروف تشتمل مؤشرات الفقر على كل من مؤشر عدد الرؤوس (والذي عادة ما يرمز إليه الحرف M)، ومؤشر فجوة الفقر (والذي يمكن أن يرمز إليه بالحروف PG). ويعني مؤشر عدد الرؤوس لقياس مدى تفشي أو إنتشار الفقر بينما يعنى مؤشر فجوة الفقر بقياس عمق الفقر. وكما هو معروف أيضاً تعتمد حسابات مؤشرات الفقر على تحديد خط للفقر بمعنى تكلفة الإحتياجات الأساسية التي توفر مستوى مقبول للمعيشة في ظل مجتمع معين حيث تشتمل الإحتياجات الأساسية على الغذاء والمسكن والملبس والعناية الصحية والتعليم والمواصلات. كذلك تعتمد حسابات مؤشرات الفقر على توزيع الإنفاق في المجتمع.

هذا ويعرف مؤشر عدد الرؤوس بأنه عدد الفقراء، q ، كنسبة من إجمالي السكان، n، على النحو التالي:

$$(1) \quad H = q/n$$

ويعرف مؤشر فجوة الفقر بأنه الفجوة النسبية لمتوسط إنفاق الفقراء، y، من خط الفقر، z، على النحو التالي:

$$(2) \quad PG = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\left(\frac{z-y_i}{z}\right) = H\left(1-\frac{y}{z}\right)$$

حيث y_i هي إنفاق الفقير المعني. كذلك يمكن تعريف خط الفقر بأنه إجمالي تكلفة السلع الأساسية، $\overline{X}_j$ ، حسب أسعار السوق السائدة للسلع، p_i ، في وقت إجراء مسح الدخل والإنفاق للأسر في المجتمع، على النحو التالي:

$$(3) \quad z = \Sigma_j p_j \overline{X}_j$$

حيث $\overline{X}$ هي كميات السلع التي توفر الحد الأدنى للمعيشة.

وبعد، يمكن أيضاً ملاحظة أن متوسط دخل الفقراء يعتمد على معدلات الأجور السائدة في أسواق العمل المختلفة (حضرية وريفية) وذلك للفقراء الذين لا يملكون أصولاً إنتاجية سوى قوة عملهم وعلى تقنيات الإنتاج المستخدمة في مختلف القطاعات التي يعمل فيها الفقراء كمنتجين مباشرين لإحتياجاتهم الأساسية (كما هو الحال في مهن الزراعة والصيد والرعي).

من جانب آخر، وعلى المستوى النظري، يمكن صياغة أهم مؤشرات الفقر في شكل دوال تعتمد على متوسط الإنفاق في المجتمع، μ، وخط الفقر، z، ومؤشر لقياس مدى عدالة توزيع الإنفاق في المجتمع كمعامل جيني، θ ، وذلك على النحو التالي:

$$(4) \quad P = P\left(\frac{\mu}{z}, \theta\right)$$

بحيث يتوقع أن ينخفض الفقر كلما إرتفع متوسط الإنفاق، وكلما إنخفض خط الفقر أو معامل جيني، مع ثبات العوامل الأخرى في كل حالة. وعادة ما يستخدم هذا التعريف العام لإستكشاف عوامل النمو الإقتصادي كما يعكسها التطور في معامل جيني.

على أساس هذه التعريفات يمكن النظر إلى سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر على أنها تهدف إلى التأثير على مختلف المتغيرات التي تحدد درجة تفشي أو عمق الفقر. ويتضح من التعريفات أيضاً أن سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر قد إشتملت على مجموعة السياسات السعرية (كما في حالة السياسات التي تقدم دعماً مباشراً للسلع الغذائية)، ومجموعة سياسات الدخول (كما في حالة التحويلات العينية والنقدية) ومجموعة سياسات الأجور وسوق العمل (كما في حالة تحديد الأجور الدنيا وتوفير مجالات التدريب والتأهيل) ومجموعة سياسات الإنتاج (كما في حالة تحديد أسعار الصرف وأسعار الفائدة والسياسات الإئتمانية، والإصلاح الزراعي).

هذا وعلى الرغم من الطبيعة الهيكلية لظاهرة الفقر، الأمر الذي يعني أن عملية الإقلال من الفقر ربما كانت عملية طويلة المدى،[2] إلا أن السياسات والإستراتيجيات التي عادة ما تتبع بواسطة الدول يهيمن عليها طابع المدى الزمني القصير خصوصاً في إطار السياسات الإقتصادية التجميعية التي تتبناها مختلف الدول تحت برامج الإصلاحات الإقتصادية الهيكلية. وتثير هذه الملاحظة أهمية إستقراء وقع السياسات الإقتصادية التجميعية على الفقر.

يتوقع، من الناحية التحليلية، أن تؤثر السياسات الإقتصادية التجميعية، والتي عادة ما تتبعها الحكومات لأغراض التثبيت الإقتصادي في المدى القصير، على الفقر بطرق مباشرة وأخرى غير مباشرة. تشتمل الطرق المباشرة أساساً على وقع السياسات على دخول العاملين خصوصاً في القطاع العام سواء تأتي هذا الوقع نتيجة لسياسات التشغيل (تخفيض العمالة في

[2] تعترف الأهداف الإنمائية للألفية التي صاغتها الأمم المتحدة بالمدى الزمني الطويل لعملية الإقلال من الفقر حيث حددت فترة خمس وعشرين عاماً للإقلال من الفقر إلى نصف مستواه الذي كان سائداً عام 1990 بحلول عام 2015.

القطاع العام بإنهاء خدمات العاملين) أو نتيجة للتأثير على دخول العاملين من خلال إلغاء الدعم على السلع والخدمات وإلغاء أنظمة التحويلات الإجتماعية المختلفة. وتتمحور هذه القناة المباشرة حول سياسة الإنفاق الحكومي. من جانب آخر تشتمل القنوات غير المباشرة على الطلب التجميعي على السلع والخدمات والعمالة، ومعدل التضخم، وسعر الصرف الحقيقي، والنمو الإقتصادي.

فيما يتعلق بقناة الإنفاق الحكومي يلاحظ أنه في غياب شبكات الضمان الإجتماعي وترتيبات الضمان ضد البطالة فسيكون تأثير سياسة تخفيض العمالة في القطاع العام على الفقر مباشراً بمعنى أن يترتب عليها زيادة في الفقر يعكسها الإرتفاع في مؤشر عدد الرؤوس. كذلك الحال فإن التخفيض الحاد في التحويلات النقدية والعينية من الحكومة للأفراد يؤدي إلى إنخفاض الدخول الحقيقية للأفراد بحيث ينزلق بعضهم إلى ما دون خط الفقر ومن ثم يزداد الفقر معبراً عنه بمؤشر عدد الرؤوس. بالإضافة إلى ذلك، يؤدي إلغاء الدعم على السلع والخدمات، خصوصاً تلك التي يستخدمها الفقراء، إلى زيادة الفقر مباشرة عن طريق الإرتفاع في مؤشر عدد الرؤوس وعن طريق تعميق الفقر معبراً عنه بمؤشر فجوة الفقر.

وكما هو معروف فإن هدف حزمة السياسات المالية المذكورة أعلاه هو تخفيض حجم العجز في الموازنة العامة (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) إلى مستويات تكون قابلة للتمويل بواسطة المصادر العادية التي لا يترتب عليها ضغوطاً تضخمية. وعلى أساس هذا الفهم عادة ما يثار التحفظ حول هذه الآثار السلبية على الفقر بملاحظة أنه للمدى الذي تتمكن فيه مثل هذه السياسات المالية من كبح جماح التضخم فربما تمكن الفقراء من الإستفادة من ذلك ومن ثم فإن الوقع النهائي على حالة الرفاه الإجتماعي يجب تقصيه في إطار تطبيقي دون الركون إلى التوقعات النظرية سالفة الذكر.

من جانب آخر، يذكر أيضاً أن للسياسات المالية المعنية تأثيراً يترتب على هيكل الموازنة العامة وليس فقط على مستوى الإنفاق الحكومي. ويقصد بهيكل الموازنة العامة هو التوزيع النسبي لإجمالي الإنفاق على بنود الإنفاق. ويلاحظ في هذا الصدد أن نصيب الإنفاق الحكومي على القطاعات الحكومية (كالتعليم والصحة والتغذية) ربما إزداد على الرغم من إنخفاض حجم الإنفاق كذلك يلاحظ أنه حتى إذا إنخفض نصيب الإنفاق على دعم السلع والتحويلات كنسبة من الناتج المحلي أو كنسبة من إجمالي الإنفاق فإن ذلك ربما لا يؤثر على الفقر بطريقة سلبية إذا ما صاحب مثل هذا الإنخفاض تحسن ملحوظ في نظام إستهداف المستفيدين من مثل هذا النوع من الإنفاق.

وبخصوص قناة الطلب التجميعي والعمالة يتأتى أثر الطلب التجميعي على الفقر من إنخفاض الإنفاق الإستثماري العام ومن ثم إنخفاض الإستثمار في الإقتصاد. هذا وقد أوضحت معظم الدراسات التطبيقية حول وقع حزم سياسات الإصلاح الإقتصادي الأثر السلبي على الإستثمار خصوصاً عندما تكون هنالك تكاملية بين الإستثمار العام والإستثمار الخاص.

كذلك يتوقع أن يتأثر الطلب التجميعي سلباً بالسياسات الضريبية (التي ترفع من أسعار مختلف الضرائب بهدف زيادة الإيراد الضريبي لخدمة هدف تخفيض العجز) والسياسات النقدية (كالحد من التوسع الإئتمائي ورفع أسعار الفائدة) وذلك من خلال إنخفاض الإنفاق الخاص في

الإقتصاد الأمر الذي يتسبب في تراجع النشاط الإقتصادي بما في ذلك خلق فرص العمالة ومن ثم يتسبب في إزدياد الفقر. ويتطلب التحقق من أثر السياسات التجميعية على الفقر بواسطة هذه القناة تقصياً تطبيقياً كما في حالة قناة الإنفاق الحكومي وذلك نظراً لعدد من التوقعات النظرية التي ربما ترتب عليها إلغاء هذه التأثيرات السلبية.

أما فيما يتعلق بقناة التضخم يلاحظ أنه عادة ما يترتب على المعدلات المرتفعة للتضخم تآكلاً في الدخل الحقيقي الأمر الذي يؤدي إلى إزدياد الفقر. هذا ويكون وقع التضخم مكبراً في حالة الفقراء الذين عادة ما تكون دخولهم إسمية وغير مصممة للتكيف مع التغيرات في المستوى العام للأسعار (ما يعرف بتأثير الدخول)، والذين يفتقدون أدوات إحترازية ضد التضخم لعدم حيازتهم لأصول حقيقية أو أصول اسمية قابلة للتكيف مع إرتفاع الأسعار، والذين عادة ما يحتفظون بأصولهم الأسمية في شكل نقود سائلة. على هذا الفهم يتوقع أن تؤدي السياسات التجميعية التي يترتب عليها إرتفاع في معدلات التضخم إلى إزدياد الفقر. من جانب آخر، يتوقع أن تؤدي السياسات التجميعية التي تهدف إلى خفض معدلات التضخم إلى الإقلال من الفقر.

وفيما يخص قناة سعر الصرف الحقيقي يلاحظ أن حزمة السياسات التجميعية المكونة من السياسات المالية والنقدية وسياسة سعر الصرف تهدف إلى تخفيض سعر الصرف الحقيقي وذلك بغرض إعادة تخصيص الموارد في إتجاه إنتاج السلع القابلة للتبادل التجاري.ومن ثم يتوقع أن يتأتى تأثير سياسات سعر الصرف على الفقر من خلال التفاعلات الإقتصادية التوازنية على مستوى الإقتصاد وعلى المدى الزمني الذي تستغرقه هذه التفاعلات لتؤدي أكلها. ويلاحظ في هذا الشأن أنه عادة ما يتم تنفيذ سياسة سعر الصرف بالتخفيض الأسمي لسعر صرف العملة الوطنية والذي عادة ما يترتب عليه إرتفاع في معدل التضخم نتيجة لإرتفاع أسعار الواردات وهو أمر عادة ما يترتب عليه إزدياد في الفقر. من جانب آخر، يلاحظ أن تخفيض سعر الصرف الحقيقي ربما ترتب عليه إزدياد في إنتاج سلع الصادر الزراعية ومن ثم إرتفاع دخول المنتجين لهذه السلع. فإذا كان معظم هؤلاء من الفقراء فربما ترتب علي ذلك إنخفاض للفقر.

من جانب آخر، يلاحظ أنه إذا كان ما تمت عملية إعادة تخصيص الموارد نحو إنتاج السلع القابلة للتبادل التجاري فإن ذلك سيعني تدني الطلب على العمالة في القطاعات التي تنتج تلك السلع غير القابلة للتبادل التجاري. إزدياد البطالة في هذه القطاعات، بالإضافة إلى إنخفاض دخولها الحقيقية، يؤدي إلى زيادة الفقر خصوصاً في القطاع الحضري.

<u>ثالثاً: سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر</u>

في ظل هذه التوقعات النظرية لتأثير السياسات التجميعية على الفقر تبلور إتفاق عام على أن عملية صياغة السياسات التجميعية في الدول النامية لا بد لها من أن تسترشد بهدف الإقلال من الفقر كمنطلق أساسي ومن ثم لا بد لها من العناية بالإعتبارات التوزيعية في إختيار عناصر حزم السياسات بما في ذلك حزمة سياسات التثبيت وحزم برامج التدخلات على المستوى الجزئي للأسر والمجموعات السكانية. وعلى هذا الأساس فقد أقترح أن تهتدي عملية صياغة السياسات التجميعية بعدد من الموجهات يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

أولاً: أن يتم إختيار سياسات التثبيت الإقتصادي التجميعي التي من شأنها تحقيق الأهداف الإقتصادية التجميعية بأقل تكلفة للقطاعات السكانية: ويلاحظ في هذا

الصدد أن سياسة التثبيت الإقتصادي عادة ما يتم صياغتها للتعامل مع ظاهرة العجز المتفاقم في ميزان المدفوعات وعادة ما يترتب عليها إنخفاض في الطلب العام ولو لفترة مرحلية. وفي مثل هذه الأحوال فإن أهم المبادىء التي يجب أن تتم مراعاتها في صياغة السياسات هي إختيار المدى الزمني لتحقيق أهداف السياسات (المدى الزمني القصير المقابل للعلاج بالصدمة إلى المدى الطويل المتوافق مع متطلبات التنمية) والنمط الزمني لتتابع تطبيق السياسات والفترات الزمنية المناسبة لإنعاش الإقتصاد من خلال سياسة مالية توسعية وسياسية نقدية أكثر مرونة.

ثانيـــــــاً: أن يتم التأكد من أن السياسة المالية تقوم بحماية بنود الإنفاق العام التي تعني بالفقراء، وأن الخدمات العامة يتم تقديمها بواسطة مؤسسات كفئة وشمولية. ويلاحظ في هذا الخصوص أهمية حماية الإنفاق على التعليم والصحة، خصوصاً أوجه الإنفاق في النشاطات التي تنطوي على تأثيرات خارجية، والإستثمارات في البنيات الأساسية في الريف وفي مشروعات الصرف الصحي في الحضر وفي مشروعات تقديم الإئتمان للفقراء. كذلك الحال يجب التأكد من عدم الإضرار بمصالح الفقراء فيما يتعلق بإلغاء الدعم على السلع والخدمات خصوصاً تلك التي يستفيد منها الفقراء.

ثالـــــــثاً: تأسيس وتعزيز شبكات الضمان الإجتماعي وتمكينها من تقديم خدمات التأمين للفقراء بكفاءة وإقتدار.

رابعـــــاً: تأسيس آليات للتدخل بهدف الحفاظ على النسيج الإجتماعي وبناء رأس المال المجتمعي.

خامساً: تأسيس آليات لتوفير المعلومات المطلوبة لمتابعة تنفيذ السياسات ومراقبة وقعها على الفقراء.

ويلاحظ على هذه الموجهات إرتكازها على قناة الإنفاق الحكومي وإعتمادها بشكل مباشر أو غير مباشر على مؤسسات الضمان الإجتماعي. هذا وتوضح الشواهد التطبيقية هشاشة وضعف شبكات الضمان الإجتماعي في الدول النامية وذلك لمحدودية تغطيتها وإرتفاع تسرب منافعها وعدم كفاية ما تقدمه من عون ومساعدة وعدم دراية الفقراء بوجودها وإنعدام حيلتهم للحصول على إستحقاقاتهم منها عندما يعلمون بوجودها. كذلك الحال توضح الشواهد أنه كثيراً ما يصعب القيام بتأسيس شبكات الضمان الإجتماعي في خضم الأزمات، إقتصادية كانت أو طبيعية، وذلك لأن الحكومات عادة ما تكون غير مستعدة لمثل هذه الأزمات ومن ثم عادة ما تفاجأ بها بالإضافة نقص المعلومات وعدم توفر الموارد المالية والكوادر البشرية، الأمر الذي يعني أن تأسيس البنيات التحتية لشبكات الضمان الإجتماعي يتطلب وقتاً وتخطيطاً.

وفي غياب شبكات فعالة للضمان الإجتماعي يتعرض الفقراء، أكثر من غيرهم، للمعاناة من الأزمات. ومن ثم فإن تأسيس شبكات للضمان الإجتماعي بطريقة منهجية وكجزء من خطة تنموية بعيدة المدى يمثل السبيل الأنجع لحماية الفقراء عند حدوث الأزمات. هذا وقد أوضحت التجارب أنه يتوجب إعادة النظر في التفرقة بين "برامج الإغاثة" و "برامج التنمية" فيما يتعلق بالفقراء وبتأسيس شبكات الضمان الإجتماعي. ففي الأحوال العادية توفر شبكات الضمان الإجتماعي آلية لتأمين الفقراء ضد إنهيار دخولهم وتشجيعهم للقيام بمبادرات تتسم بالمخاطر المرتفعة والعوائد المرتفعة أيضاً مما يرفع من إنتاجيتهم ويحفز النمو على المستوى التجميعي.

وعليه فإن توفر شبكات الضمان الإجتماعي من شأنها ضمان إستمرار عملية التنمية وعدم توقفها عندما تقع الأزمات وذلك لأنها تؤمن إستمرارية الإستثمار بواسطة الأفراد في التعليم والصحة والتغذية (وهي مكونات أساسية للرفاه وللتنمية) وتحول دون لجوء الفقراء للتخلص من أصولهم العينية، على قلتها، لتمويل الإستهلاك الجاري في زمن الأزمات. ومن هذا المنطلق فإنه يمكن النظر إلى شبكات الضمان الإجتماعي على أنها إستثمار تنموي طويل المدى وليس على أنها عبء على الميزانية الجارية للدولة.

تمثل شبكات الضمان الإجتماعي، كآلية لتأمين الفقراء ضد مخاطر إنهيار دخولهم، أحد مكونات إستراتيجية شاملة للإقلال من الفقر حيث تهتم المكونات الأخرى بتحقيق، وضمان إستمرار، النمو الإقتصادي، وإضطراد الإستثمار في رأس المال البشري. وتتمثل الميزة النسبية لشبكات الضمان الإجتماعي في توفيرها لآلية التأمين للفقراء الذين عادة ما يعتمدون على آليات تقليدية وغير رسمية للتأمين لأغراض الإقلال من مخاطر إنخفاض الدخول وأغراض توزيع المخاطر، وهي آليات على نجاعتها في المدى القصير ولمقابلة الأزمات الطارئة إلى أنها تنطوي على تكاليف مرتفعة فيما يتعلق بأحداث التنمية والإنعتاق من أسر الفقر.

يترتب على هذه الإعتبارات أن القضية فيما يتعلق بتأسيس شبكات للضمان الإجتماعي بواسطة الدولة لا تكمن فيما إذا كانت هذه الشبكات العامة ستحل محل الشبكات التقليدية وإنما تكمن فيما إذا كانت ستوفر آلية للتأمين أكثر كفاءة وأكثر عدالة. وفي تصميم شبكات الضمان الإجتماعي بواسطة الحكومات يمكن الإهتداء بالمبادىء التالية التي إستنبطت من التجارب العملية:

أ- أن تتجاوب شبكات الضمان بطريقة مرنة لإحتياجات الفقراء وأن لا تكون معتمدة بدرجة كبيرة على التصرف الإداري. ويعني هذا المبدأ أنه يمكن لشبكات الضمان أن تعمل بمستويات متواضعة خلال الأوقات العادية.

ب- أن تتجنب شبكات الضمان توفير الحوافز السلبية كتلك التي تشجع على عدم البحث عن وظائف والركون إلى الإستفادة من تعويضات البطالة وتلك التي تشجع على الإعتماد على الدعم الحكومي لفترات طويلة.

ت- أن تكون شبكات الضمان ذات كفاءة بمعنى أن تتساوى بين التكلفة الحدية لتوفير الضمان الإجتماعي والعائد الحدي المرتب على رفع رفاه الفقراء مقارنة بالبرامج الإجتماعية الأخرى.

ولا تعنى هذه المبادىء العامة أنه يتوجب تصميم شبكات الضمان على إستهداف دقيق للذين يمكن أن يستفيدوا من البرامج المدرجة تحت الشبكة إذ أن عملية الإستهداف نفسها تنطوي على تكاليف ومن ثم فإنه ليس هنالك ما يؤكد نجاعة الإستهداف الدقيق في تصديه للفقر ومساعدة الفقراء. وإستناداً على هذه المبادىء، وعلى دروس التجربة العملية، يمكن النظر إلى حزمة من البرامج التي برهنت على نجاحها في حماية الفقراء في فترات الأزمات. وتنقسم هذه البرامج إلى تلك التي توفر فرص العمل للذين يستطيعونه وتلك التي توفر الدعم النقدي للذين لا يستطيعون القيام بأعمال أو الذين لا ينبغي لهم القيام بأعمال.

كذلك الحال تنطوي موجهات صياغة السياسات التجميعية بهدف الإقلال من الفقر على فكرة تصميم برامج للأشغال العامة تمولها الدولة. هذا وقد أفضت التجارب إلى عدد من المبادئ

التي يمكن مراعاتها في تصميم هذه البرامج. وتشتمل المبادئ على أن يكون العمل في مثل هذه المشاريع متوفراً بطريقة مستمرة، على أن تتوسع فرص العمل خلال فترات الأزمات بطريقة تلقائية، أن يتم إختيار مشاريع البنيات الأساسية بواسطة المجتمعات المحلية وأن تقوم الحكومة بمقابلة تكاليف الأجور لكل المشاريع وأن تقوم بمقابلة التكاليف الأخرى في بعض المناطق الفقيرة وأن يتم تحديد الأجر في المشروعات المنفذة بحيث تشجع أولئك المحتاجين لعمل للتقدم للوظائف ولتشغيل أكبر عدد من المحتاجين وتشجيع الآخرين للبحث عن وظائف في قطاعات أخرى ذات أجور مرتفعة نسبياً. ويمكن تحديد الأجر الحقيقي في مشروعات البنيات الأساسية كنسبة لا تزيد عن 90 % من الأجر الحقيقي الذي كان مسائداً للعمال الزراعيين غير المنظمين قبل إندلاع الأزمة. وإذا ترتب على الأزمة الإقتصادية إنخفاض في الأجر الحقيقي للعمال الزراعيين فلا ينبغي خفض الأجر الحقيقي للمشروع بنفس النسبة حتى يتسنى المحافظة على رفاه الفقراء دون تذبذب ملحوظ وأن يراعى عند مستوى الأجر الحقيقي الذي يحدد للمشاريع العامة ينبغي أن يكون الهدف هو تمكين كل الراغبين في العمل في الحصول على وظائف وإذا لم يتمكن المشروع من توفير فرص العمل لهؤلاء فإن ذلك يعنى فشله في توفير شبكة للضمان الإجتماعي.

بالإضافة إلى ذلك، تنطوي موجهات صياغة السياسات التجميعية على صياغة برامج للتحويلات النقدية والعينية كلما كان ذلك مطلوباً. وتهدف هذه البرامج إلى تغطية أولئك غير القادرين على العمل ضد المخاطر طويلة المدى المرتبطة بفقدان مصادر الدخول وذلك من خلال التحويلات النقدية والعينية التي تستهدفهم. ويمكن التحكم في هذه البرامج من حيث بدايتها ونهايتها وتوسعها حسب متطلبات الحال. وتشتمل هذه البرامج على نظام المنح الدراسية للأسر لإرسال أطفالهم للمدارس وعلى أنظمة التموين بتوفير الغذاء الأساسي للأسر الفقيرة لإرسال أطفالهم للمدارس وحضور الأيام الدراسية. كذلك تشتمل مثل هذه البرامج على آليات لتوفير الإئتمان للأسر الفقيرة في ساعات الشدة حتى تمكنهم من الإحتفاظ بأصولهم العينية أو إسترداد هذه الأصول، إذا تخلصوا منها بغية تمويل الإستهلاك، بعد إنقضاء الأزمات. وينبغي أخذ الحذر في تصميم مثل هذه البرامج ففي كثير من الأحيان يكون المطلوب من توفير الإئتمان هو منح وليس قروض ومن ثم ينبغي أن يتنبه الجهاز الإداري لهذه الأنظمة إلى الإحتياجات الفعلية للفقراء.

رابعاً: كفاءة الشبكات العربية للضمان الإجتماعي: أمثلة قطرية:

كما لاحظ القدسي (45:2002) يمكن النظر إلى كفاءة شبكات الضمان الإجتماعي من جهة طاقتها الإستيعابية للموارد التي تمكنها من القيام بمهامها، أو من جهة إستخدامها للموارد المتاحة بمعنى تقليل تكاليفها الإدارية، أو من جهة مقدرتها على توجيه الموارد المخصصة للضمان الإجتماعي للشرائح المجتمعية التي تستحقها، بمعنى الكفاءة التوزيعية. هذا وقد تطورت منهجيات تطبيقية لدراسة مختلف جوانب الكفاءة إلا أن أكثرها نجاعة قد كانت تلك التي هدفت إلى دراسة الكفاءة التوزيعية.

هذا ولعله ليس بمستغرب أن تعتمد دراسات الكفاءة التوزيعية على المعلومات التي تتوفر من مسوحات دخل وإنفاق الأسر وعلى التفاصيل التي تشتمل عليها هذه المعلومات خصوصاً فيما يتعلق بمصادر الدخل. هذا وقد قام القدسي (43:2002-52) بتقدير نموذج إحتمال لكل من الأردن (عام 1987) واليمن (1999) كان فيه المتغير المعتمد (التابع) متغير دمية يأخذ القيمة واحد إذا كانت الأسرة تحصل على معونات إجتماعية ويأخذ القيمة صفر إذا لم تحصل الأسرة على

معونات. هذا وقد إشتملت المتغيرات المفسرة على عدد من مؤشرات الحالة الإجتماعية للأسرة (كموقع الأسرة في سلم الدخل، والخصائص الديموغرافية، وعمر رب الأسرة وحالته الإجتماعية، ونوع رب الأسرة، ودرجة التحصيل العلمي، وحالة الإلتحاق بقوة العمل). هذا وقد إستخدم معامل تقدير متغير موقع الأسرة في سلم الدخل (وذلك حسب العشيرات التسع الأولى) للإستدلال على كفاءة الشبكات الإجتماعية.

في حالة الأردن أوضحت النتائج "أن قيمة معامل عشير الدخل الأفقر موجبة وأكبر من قيم مثيلاتها من عشير الدخل للأسر الأيسر حالاً. ومؤدي ذلك أن هنالك علاقة تنازلية فيما بين مستوى دخل الأسرة وبين درجة التكافل والإعانات التي تحصل عليها" (القدسي (49:2002)). كذلك الحال بالنسبة لحالة اليمن حيث وجد أن إشارات المتغيرات الخاصة بمستوى المعيشة (معبراً عنها بحالة فقر الأسرة وبعشيرات الدخل) تؤكد أن المساعدات توجه إلى الأسر الفقيرة. وإستناداً على هذه النتائج يخلص القدسي (50:2002) إلى "أنه يمكن القول بأن شبكات التكافل تبدو قادرة على تحديد المجتمع الذي يحتاج إلى مساعدتها والدليل على ذلك أن الفئات الدخلية الدنيا في المجتمع تحصل على قدر أكبر من المساعدات من الفئات الأقل فالأقل حاجة إلى المساعدة".

من جانب آخر، قامت فان دي وال (2002) بدراسة وتقييم شبكة الضمان الإجتماعي اليمنية والتي إتضح أنها شبكة متكاملة هدفت إلى العناية العجزة الذين لا يستطيعون القيام بأعمال في سوق العمل ولا يتمكنون من مقابلة إحتياجاتهم (ويعنى بهم صندوق الرفاة الإجتماعي الذي تأسس عام 1996)، وتوفير فرص عمل للقادرين عليه، والراغبين فيه (ويعنى بهم برنامج الأشغال العامة الذي تأسس عام 1996)، وتوفير الفرص التنمية طويلة المدى للمجتمعات الفقيرة وللنساء والبنات والشرائح السكانية الضعيفة (ويعنى بهم الصندوق الإجتماعي للتنمية الذي تأسس عام 1997). بالإضافة إلى هذه المؤسسات تشتمل شبكة الضمان الإجتماعي اليمنية على صندوق ترويج الإنتاج الزراعي والصيد (الذي تأسس عام 1995) وبرنامج الإقلال من الفقر (الذي بدأ تنفيذه عام 1998)، وبرنامج مشاريع المحافظات الجنوبية (الذي بدأ عام 1993). هذا وقد إشتملت البرامج الرسمية القديمة على دعم أسعار الحروقات – خصوصاً الديزل – وصندوق قدامى المحاربين، وصندوق الهيئات القبلية، ونشاطات برنامج الغذاء العالمي، ونظام المعاشات. بالإضافة إلى شبكة الضمان الإجتماعي الرسمية، ومثله في ذلك مثل كل المجتمعات العربية التقليدية، هنالك شبكة أهلية للضمان الإجتماعي تتمثل آلياتها في التحويلات النقدية والعينية من الأقارب العاملين في الخارج والداخل وصناديق الزكاة والصدقات والمؤسسات المجتمعية التقليدية والمنظمات غير الحكومية.

إعتمد تقييم كفاءة شبكة الضمان الإجتماعي على مسح ميزانية الأسرة لعام 1998 والمسح الـــــــــــــــــــــــــــــوطني للفقـــر لعام 1999 بتفضيل لمعلومات مسح ميزانية الأسرة. هذا وقد إستخدمت عشيرات الإنفاق تحت ثلاث إفتراضات حول إستخدام التحويلات أو حول مؤشر الرفاة: (أ) صافي إنفاق الفرد (بإستبعاد التحويلات)، (ب) إنفاق الفرد بما في ذلك إستهلاك 0.5 من التحويلات، و (ج) إجمالي إنفاق الفرد بما في ذلك التحويلات. هذا وقد أوضح التحليل حساسية النتائج لهذه الإفتراضات خصوصاً بمقارنة نتائج الإفتراضين (أ) و (ج). فعلي سبيل المثال وجد أن متوسط التحويلات للفرد في العشير الأردني قد بلغ حوالي 15 ألف ريال يمني في السنة في قطاع الريف وحوالي 33 ألف ريال في قطاع الحضر وحوالي 17 ألف ريال على مستوى القطر وذلك تحت الإفتراض (أ).

تقارن هذه بمتوسط تحويلات للفرد لنفس العشير بلغت 1181 ريال يمني للريف و 1651 ريال يمني للحضر و 1233 ريال يمني للقطر. من جانب آخر، بلغ متوسط التحويلات للعشير الأغنى 1749 ريال يمني في السنة للفرد في قطاع الريف و 2023 ريال يمني في الحضر و 1851 ريال يمني على مستوى القطر وذلك تحت الإفتراض (أ) مقارنة بمتوسط للتحويلات للفرد لنفس العشير بلغ حوالي 10 ألف ريال يمني في الريف وحوالي 12 ألف ريال يمني في الحضر وحوالي 11 ألف ريال يمني على مستوى القطر.

وبعد توضح النتائج أنه تحت الإفتراض (أ) هنالك إتجاه للتحويلات لأن تتناقص مع إرتفاع مستوى المعيشة (وأن لم يكن نمط الإتجاه مستقراً) في كل من القطاعين الريفي والحضري وعلى مستوى القطر. وتعني هذه النتيجة أن شبكة الضمان الإجتماعي تعمل لصالح الفقراء بمعنى أن وقعها تصاعدياً. كما توضح النتائج أن العكس يترتب على الإفتراض (ج)، بمعنى أنه وقع شبكة الضمان الإجتماعي يحابي الأغنياء. من جانب آخر توضح النتائج أن متوسط التحويلات للفرد، لكل عشيرات الإنفاق، لقطاع الحضر أكبر منه لقطاع الريف مما يعني أن شبكة الضمان الإجتماعي تحابي قطاع الحضر.

كذلك الحال وجد أن النتائج فيما يتعلق بتغطية شبكة الضمان الإجتماعي تتصف بالحساسية للإفتراضات (أ) - (ج) أعلاه وذلك على الرغم من إتجاهها مع مستوى المعيشة يوضح وقعها التصاعدي. فعلى سبيل المثال وجد أن نسبة السكان في الأسر التي تحصل على التحويلات قد بلغت حوالي 57% للعشير الأدنى (مقابل 19.4% للعشير الأغنى) في قطاع الريف وبلغت حوالي 8.3% للعشير الأدنى (مقابل 38.1% للعشير الأغنى) في قطاع الحضر وذلك تحت الإفتراض (أ).

من جانب آخر، وجد أن نسبة السكان في الأسر التي تحصل على تحويلات تحت الإفتراض (ج) قد بلغت 30% للعشير الأدنى (مقابل 29% للعشير الأغنى) في قطاع الريف وبلغت حوالي 51% للعشير الأدنى (مقابل 46.8% للعشير الأغنى) في قطاع الحضر. هذا وقد بلغت نسبة التغطية في المتوسط حوالي 28% من السكان الريفيين وحوالي 99% من سكان الحضر وحوالي 33% من إجمالي سكان القطر.

وبعد، يوضح الجدول التالي النتائج المتعلقة بنسبة التحويلات من إجمالي إنفاق الأسر في اليمن لعام 1998، حيث تم ترتيب الأسر على أساس الإنفاق الصافي.

جدول رقم (1): نسبة التحويلات من إجمالي إنفاق الأسرة

الشريحة السكانية	قطاع الريف	قطاع الحضر	القطر
العشير الأفقر	35.1	56.0	38.1
العشير الثاني	8.3	12.9	9.0

العشير الثالث	5.8	8.8	6.4
العشير الرابع	4.4	7.8	5.1
العشير الخامس	4.0	5.2	4.3
العشير السادس	2.2	4.7	2.8
العشير السابع	3.2	4.6	3.5
العشير الثامن	2.2	4.2	2.7
العشير التاسع	2.0	4.2	2.6
العشير الأغنى	1.6	2.7	2.0
المتوسط العام	7.3	8.7	7.7

المصدر: فان دي وال (35:2002 جدول 4).

ويوضح الجدول أنه على مستوى القطر تشكل التحويلات حوالي 8 في المائة من إنفاق الأسر المتوسطة (حوالي 7 في المائة في قطاع الريف وحوالي 9 في المائة في قطاع الحضر). من جانب آخر، يوضح الجدول الوقع التصاعدي للتحويلات، كما سبق وان لوحظ، ولك في قطاعي الريف والحضر وعلى مستوى القطر، بمعنى أن نسبة التحويلات في إجمالي الإنفاق الأسري تنزع نحو الإنخفاض مع إرتفاع مستوى المعيشة. ويلاحظ أن مساهمة التحويلات في إنفاق الأسر تبلغ حوالي 35% لأفقر الأسر وحوالي 2% لأغنى الأسر في قطاع الريف (56% لأفقر الأسر في قطاع الحضر وحوالي 3% لأغنى الأسر).

وبعد، توضح نتائج اليمن أيضاً أن شبكات الضمان الأهلية تساهم بالقدر الأكبر من الموارد المتوفرة لشبكة الضمان في اليمن. فعلى مستوى القطر يوضح الجدول التالي مساهمة مختلف مكونات شبكة الضمان في إجمالي التحويلات وذلك على أساس ترتيب الأسر حسب صافي الإنفاق.

جدول رقم (2): مصادر تمويل شبكة الضمان الإجتماعي في اليمن

الشريحة السكانية	إجمالي التحويلات للفرد (ريال يمني)	الزكاة (%)	التحويلات الداخلية (بما فيها الحكومية) (%)	تحويلات المغتربين (%)	نظام المعاشات (%)
العشير الأفقر	17520	3.0	26.8	63.6	6.6
العشير الثاني	3688	7.9	28.8	52.2	11.1
العشير الثالث	2816	6.5	34.2	48.8	10.5
العشير الرابع	2752	6.8	35.6	47.3	10.3
العشير الخامس	2659	7.6	30.7	48.9	12.9
العشير السادس	1747	12.5	42.2	31.0	14.4
العشير السابع	2532	9.0	34.1	45.2	11.7
العشير الثامن	2207	9.4	35.1	42.4	13.7
العشير التاسع	2745	8.6	33.7	46.7	11.0
العشير الأغنى	3557	7.4	36.9	45.7	9.9
إجمالي	4224	6.0	31.1	53.5	9.5

ويتضح من الجدول، دون الدخول في تفاصيل، أن شبكة الضمان الإجتماعي في اليمن تعتمد إعتماداً كبيراً على المصادر الأهلية بمعنى تحويلات الأفراد المغتربين في الخارج لذويهم في الداخل حيث تساهم هذه المصادر بحوالي 54% من إجمالي التحويلات بينما تساهم المصادر الرسمية بحوالي 41% من إجمالي المصادر كحد أقصى (وذلك بإفتراض عدم وجود تحويلات بين الأفراد في الداخل). كذلك يوضح الجدول ضآلة مساهمة المصدر الديني للزكاة في عمل شبكة الضمان الإجتماعي اليمنية.

خامساً: شبكات الضمان الإجتماعي والفقر:

تشتمل شبكات الضمان الإجتماعي في الدول العربية، التي تتوفر لها معلومات في قواعد المعلومات الدولية ذات النوعية الراقية، على برامج لتمويل الأعمال الصغيرة، وبرامج عامة للتشغيل، وبرامج تدريب العمالة، وصناديق التنمية الإجتماعية، وبرامج دعم السلع، وبرامج التحويلات النقدية والعينية، وأنظمة المعاشات. هذا وتشتمل الدول العربية التي تتوفر فيها هذه البرامج، والتي تغطيها شبكة مراقبة الفقر التابعة للبنك الدولي، على الأردن وتونس والجزائر ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن.

هذا وتوفر شبكة مراقبة الفقر تقديرات للفقر حسب مؤشر عدد الرؤوس ومؤشر فجوة الفقر لنقطتين زمنيتين لعدد من هذه الدول وذلك بإستخدام خطين للفقر إحداهما يساوي 32.74 دولار للفرد في الشهر بالمكافئ الشرائي للدولار لعام 1993 وذلك إعتماداً على معلومات توزيع الإنفاق المتوفرة لهذه الدول. هذا ويلخص الجدول رقم (3) معلومات توزيع الإنفاق لعينة الدول التي تتوفر لها تقديرات للفقر بالإضافة إلى معلومات حول متوسط الإنفاق الحقيقي للفرد ومعدل نموه السنوي.

جدول رقم (3): توزيع الإنفاق الإستهلاكي لعينة من الدول العربية

القطر	أفقر 20% من السكان	ثاني أفقر 20%	ثالث أفقر 20%	رابع أفقر 20%	أغنى 20%	معامل جيني	متوسط إنفاق الفرد $	المعدل السنوي لنمو الإنفاق (%)
الأردن:								
1987	7.27	11.24	15.66	22.08	43.75	36.06	268.8	-
1997	7.56	11.43	15.47	21.11	44.43	36.42	183.9	-3.72
تونس:								
1985	5.54	9.63	14.24	21.02	49.57	43.43	189.6	-
1990	5.86	10.41	15.27	22.13	46.33	40.24	204.0	3.86
الجزائر:								
1988	6.54	10.79	14.82	20.67	47.18	40.14	168.8	-
1995	6.97	11.55	16.23	22.63	42.62	35.33	157.9	-0.95
مصر:								
1991	8.71	12.49	16.27	21.44	41.09	32.00	88.6	-
1995	-	-	-	-	-	-	76.7	-3.54
المغرب:								
1985	6.58	11.07	15.31	20.89	46.15	39.19	153.8	-
1991	6.57	10.44	14.97	21.71	46.30	39.20	211.7	5.47
موريتانيا:								
1989	3.53	10.69	16.21	23.25	46.32	42.53	48.1	-
1995	6.19	10.78	15.49	21.95	45.59	38.94	59.5	3.61

المصدر: حسبت من شبكة مراقبة الفقر من موقع البنك الدولي.

يلاحظ من الجدول أن كل من الأردن والجزائر ومصر قد سجلت معدلات سالبة لنمو الإنفاق الحقيقي للفرد (بمعدلات مرتفعة لكل من الأردن ومصر ومعدل متدني للجزائر) بينما سجلت بقية أقطار العينة معدلات موجبة، ومرتفعة، لنمو الإنفاق الحقيقي للفرد. من جانب آخر، يوضح الجدول أن كل من الأردن والمغرب قد شهدت تدهوراً في حالة توزيع الإنفاق كما يعكسه إرتفاع معامل جيني، وإن كانت الزيادة في كل المعامل طفيفة في الحالتين بينما شهدت بقية الأقطار تحسناً في حالة توزيع الإنفاق كما يعكسه إنخفاض معامل جيني وذلك فيما عدا مصر التي لم يتوفر لها معامل جيني لعام 1995 في قاعدة المعلومات المستخدمة.

وبعد، يستعرض الجدول رقم (4) تطورات الفقر خلال الفترات الزمنية القطرية الموضحة في الجدول السابق وذلك بإستخدام مؤشرات تعداد الرؤوس وفجوة الفقر لخطي الفقر الدوليين 32.74 و 65.48 دولار للفرد في الشهر وحيث إحتفظ بخطوط الفقر ثابتة مع الزمن (وكذلك مع متوسط الإنفاق للفرد).

جدول رقم (4): تطور الفقر مع الزمن في عينة من الدول العربية (نسب مئوية)

القطر	خط الفقر 32.74 دولار للفرد في الشهر		خط الفقر 65.48 دولار للفرد في الشهر	
	مؤشر عدد الرؤوس	مؤشر فجوة الفقر	مؤشر عدد الرؤوس	مؤشر فجوة الفقر
الأردن:				
1987	0	0	0.40	0.03
1997	0.36	0.10	7.40	1.39
تونس:				
1985	1.67	0.34	16.13	4.19
1990	1.26	0.3	11.55	2.95
الجزائر:				
1988	1.75	0.64	13.90	3.61
1995	1.16	0.24	15.09	3.60
مصر:				
1991	3.97	0.53	42.59	11.35
1995	-	-	52.66	13.92
المغرب:				
1985	2.04	0.70	16.54	4.30
1991	0.14	0.03	7.53	1.28
موريتانيا:				
1989	40.64	19.07	78.92	40.70
1995	30.98	10.00	70.75	31.49

المصدر: شبكة مراقبة الفقر في موقع البنك الدولي.

قبل التعليق على تطورات الفقر مع الزمن ربما كان من المهم ملاحظة تدني التقديرات المستندة على خط الفقر الدولي (32.74 دولار للفرد في الشهر) لكل الأقطار العربية في الجدول فيما عدا تلك لموريتانيا. وتعني هذه الملاحظة أن خط الفقر الدولي الأدنى ربما لم يكن ملائماً للتطبيق في الدول العربية تحت الدراسة فيما عدا حالة موريتانيا وذلك لما يترتب عليه من تقديرات لإنتشار وعمق الفقر لا تتوافق مع المشاهدات العابرة لأحوال المجتمعات المعنية وذلك

لعدم توافقها مع التقديرات المستندة على خطوط فقر وطنية تقوم بحسابها الجهات الرسمية في الدول. وتتأكد هذه لملاحظة عند مراجعة نسبة خط الفقر الدولي الأدنى من متوسط الإنفاق للفرد. فعلي سبيل المثال تبلغ هذه النسبة حوالي 12% في الأردن لعام 1987 وحوالي 17.8% عام 1997 مقارنة بنسبة لخط الفقر الوطني لمتوسط الإنفاق بلغت 41% لعام 1997 (أنظر، على سبيل المثال، البنك الدولي (7:1999 جدول رقم 4)).[3] وفي الجانب الآخر، تبلغ النسبة لموريتانيا حوالي 68% لعام 1989 وحوالي 55% لعام 1995، وهي قيم يمكن أن تتوافق مع متطلبات النظرية الإقتصادية ومع المرحلة التنموية لموريتانيا. كذلك الحال بالنسبة لخط الفقر الأعلى والذي ربما لم يكن ملائماً للتطبيق في حالات كل من الأردن وتونس والجزائر والمغرب (لتدني نسبة من متوسط الإنفاق للفرد) وكذلك بالنسبة لمصر لإرتفاع نسبته (حيث يبلغ حوالي 74% لعام 1991 وحوالي 85% لعام 1995).

وبالرغم من الصعوبات التي تحيط هذه التقديرات الدولية يهمنا ملاحظة الإتجاهات الزمنية للفقر حيث يوضح الجدول إرتفاع مؤشر إنتشار الفقر في كل من الأردن والجزائر ومصر وإنخفاضه في كل من تونس والمغرب وموريتانيا. كذلك الحال فيما يتعلق بحدة الفقر لكل الدول فيما عدا الجزائر والتي ظلت فيها حدة الفقر على حالها تقريباً. وتعني هذه الإتجاهات أن شبكات الضمان الإجتماعي في الدول العربية التي إرتفعت فيها مؤشرات الفقر ربما تم تحييدها في إطار مختلف السياسات الإقتصادية التي تم تطبيقها. وبالأخص، ربما تم تحييد شبكات الضمان الإجتماعي نسبة لإنهيار عملية النمو في كل من الأردن ومصر ولحد ما في الجزائر التي شهدت تحسناً في حالة توزيع الإنفاق. أما الدول التي شهدت إنخفاضاً في الفقر فقد سجلت أيضاً معدلات مرتفعة للنمو الإقتصادي وتحسناً في حالة توزيع الإنفاق، فيما عدا المغرب التي ظلت فيها درجة عدم المساواة في توزيع الإنفاق ثابتة.

سادساً: ملاحظات ختامية:

إقترحت هذه الورقة إطاراً تحليلياً لتقييم السياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر يقول بالنظر إلى التطور في مؤشرات الفقر مع الزمن. هذا وقد طبقت المنهجية المقترحة على عينة من الدول العربية توفرت لها المعلومات المطلوبة حيث لوحظ أن الدول العربية تحت الدراسة قد إتبعت مقاربة توسيع شبكات الضمان الإجتماعي كإستراتيجية للإقلال من الفقر في إطار برامج الإصلاح الإقتصادي التي تبنتها منذ مطلع ثمانينات القرن الماضي. وأوضحت الورقة أن النتائج الدولية حول تطور الفقر مع الزمن، رغم التحفظات حول طرق التوصل إلى هذه النتائج، قد أشارت إلى إزدياد تفشي وعمق الفقر في ثلاثة من ستة أقطار (تمثل حوالي 70.2% من إجمالي سكان العينة). هي الأردن والجزائر ومصر. هذا وقد لاحظت الورقة أن هذه الإتجاهات الزمنية لزيادة الفقر يمكن فهمها على أساس أن عمل شبكات الضمان الإجتماعي قد تحيد نتيجة لإنهيار النمو الإقتصادي في الدول الثلاثة.

وكما يوضح الإطار التحليلي يتطلب الإقلال من الفقر تأسيس نمو إقتصادي قابل للإستمرار وإتباع سياسات توزيعية تقلل من درجة عدم المساواة في توزيع الإنفاق. ويعد كل من النمو الإقتصادي وتوزيع الإنفاق من المظاهر الهيكلية للمجتمعات والتي يتوقع أن تستجيب لتدخلات تعني بالمدى القصير مثل تلك التي ينطوي عليها تصميم شبكات الضمان الإجتماعي. ولعل في مثل هذه الملاحظة ما حدى بالعيسوي (1998:17-18) إلى القول بأن "محاولة علاج الفقر إنطلاقاً من مدخل شبكات الأمان أو الحماية الإجتماعية وحدها هي محاولة محكوم عليها بالفشل ... وليس معنى ذلك أن هذه الشبكات ليست مطلوبة في أي علاج شامل لظاهرة الفقر. فهي

---

[3] أنظر أيضاً يحي والربيعي وبدر (16:2001 جدول رقم (1)).

مطلوبة كإجراء تكميلي لإجراءات أكثر جذرية تتعامل مع الأسباب الجوهرية للفقر". تحت مثل هذا الفهم للطبيعة الهيكلية للفقر إقترح أن تشتمل إستراتيجيات الإقلال من الفقر على سياسات تعني: بحفز النمو الإقتصادي المنحاز للفقراء؛ وبتمكين الفقراء من الحصول على أصول إنتاجية؛ وبتنمية القدرات البشرية؛ وبتحقيق الإستقرار الإقتصادي والوقاية من التضخم؛ وبتوسيع فرص المشاركة الشعبية في صناعة القرارات الوطنية؛ وبغوث الفقراء والحماية الإجتماعية (أنظر، على سبيل المثال، العيسوي (2001:18-33)). ومثل هذا الفهم يتوافق مع عملية مراجعة القناعات التي كانت سائدة منذ بداية الثمانينات حول كيفية إحداث التنمية وهي المراجعات التي أفضت إلى صياغة الأهداف الإنمائية للتنمية وصياغة مقاربة الإطار الشامل للتنمية التي جاء بها رئيس البنك الدولي.[4]

مراجع مختارة

أحمد، م.، وبردنكامب، هـ.، (2000)، "مساندة تقليل الفقر في الدول النامية منخفضة الدخل: إستجابة المجتمع الدولي"؛ مجلة التمويل والتنمية، مجلد 37، عدد رقم 4.

الأمم المتحدة، (2002)، تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية: تقرير الأمين العام؛ تقرير رقم A/57/270؛ www.un.org.

بالداتش، إ.، و دي ميللو، ل.، و غ. إينشوستي، (2002)، "الأزمات المالية، والفقر، وتوزيع الدخل"؛ مجلة التمويل والتنمية؛ مجلد 39، رقم 2.

البدوي، أ.، (2003)، "إعادة الإعتبار لمقاربة التخطيط التنموي: مبادرة الإطار الشامل للتنمية"؛ في صبري حسنين، (محرر).

البنك الدولي، (2001)، تقرير عن التنمية في العالم: الهجوم على الفقر؛ واشنطن.

حسنين، ص.، (محرر)، (2003)، التخطيط الإقتصادي في عصر العولمة؛ ديوان ولي العهد، أبو ظبي.

رافاليون، م.، (2002)، "شبكة أمان آلية"؛ مجلة التمويل والتنمية، مجلد 39، رقم 2.

علي، ع. ع.، (2002)، الفقر: مؤشرات القياس والسياسات؛ سلسلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت.

العيسوي، أ.، (1998)، "الفقر والفقراء في مصر: الوقائع والتشخيص والعلاج"؛ مجلة البحوث الإقتصادية العربية، عدد رقم 13.

غوبتا، س.، وهاموند، ب.، وليت، د.، و إ. سوانسون (2000)، "التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية الدولية"؛ مجلة التمويل والتنمية؛ المجلد 37، العدد 4.

[4] لمقاربة الإطار الشامل للتنمية أنظر البدوي (2003).

القدسي، س.، (2002)، "منظومة التكافل الإجتماعي ومثلث النمو والفقر والتوزيع"؛ مجلة التنمية والسياسات الإقتصادية؛ المجلد 4، العدد 2.

ناريان، د. (2000)، "الفقر هو إنعدام الحيلة وإنعدام القدرة على التعبير"؛ مجلة التمويل والتنمية؛ المجلد 37، العدد 4.

يحي، ح.، والربيعي، ع.، و م. بدر، (2001)، "قياس الفقر وتوزيع الدخل في الأردن دراسة مقطعية 1997"؛
مجلة البحوث الإقتصادية العربية، عدد 24.

يونس، م.، (2001)، عالم بلا فقر؛ دور الإقراض بالغ الصغر في التنمية؛ ترجمة محمد محمود شهاب؛ مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة.

المراجع الأجنبية

Van de Walle, D., (2002), “Poverty and Transfers in Yemen”; MENA Working Papers Series, No. 30; www.worldbank.org

World Bank, (1999), “Poverty Alleviation in Jordan in the 1990s: Lessons for the Future”; Report No. 19869 JO, World Bank, Washington D.C.